공공고객관계관리와 혁신에너지

오영균*

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 논의
Ⅲ. 참여정부의 혁신 패러다임
Ⅳ. 공공고객관계관리에 의한 혁신의 내용
Ⅴ. 지방자치단체혁신을 위한 공공고객관계관리의 적용
Ⅵ. 결론

Ⅰ. 서론

정부도 기업과 마찬가지로 공급자 위주에서 수요자 중심으로 패러다임이 변화하여야 한다는 것은 정부혁신의 기본내용이 된다. 정부의 가장 핵심적인 임무가 국민이 원하는 서비스를 만족스러운 형태로 제공하는 것이 되어야 하기 때문이며 이러한 가치가 구체적인 행정수단을 통해 실현될 때 진정한 민주정부로서의 정당성이 자리매김될 수 있기 때문이다.

최근 선진국의 행정개혁은 신공공관리라는 새로운 패러다임으로 전개되어왔으며 정부혁신의 재창조 또는 정부혁신이라는 기치 아래 민간의 경영기법과 문화를 도입하여 적은 비용으로 작동하는 작은 정부 또는 기능적인 측면에서 복지 등 보다 많은 일을 하는 큰 정부의 논의속에서 진행되어왔다. 어떤 지출을 낭비적으로 보는가의 가치판단의 차이 그리고 시계의 장기성에서는 차이가 있지만, 작은 정부든 큰 정부든 모두 비용대비 효과측면에서 모두 효율성이 중요하다는 공통점은 지니고 있다고 하겠다.

우리나라의 경우에도, 효율성을 확보하려는 흐름속에서 ISO, BPR, BSC 등 다양한 기법들의 도입이 검토되어 왔으며 실제로 정부혁신의 수단으로 적용되어왔다.** 하지만 유행처럼 도입되고 적용된 이러한 혁신적

* 수원대학교

** 이러한 노력은 지금도 계속되고 있어 PCRM, C/S, 성과공시, 브랜드사업 등 새로운 개념을 사냥(hunting)하는데 많은 시간과 예산이 투입되고 있다.

개념과 기법들의 실질적인 효과성에 대해서는 회의적인 견해도 적지 않다. 부정적인 평가의 근거는 다양하게 제기 될 수 있지만 중요한 문제점중의 하나는 적어도 고객으로서의 국민이 배제된 제도개선노력에 불과하였다는 것으로 판단된다. 국민의 다양한 특성과 요구가 무시되고 획일적인 적용을 시도하였다고 하는 것도 중요한 과오중의 하나라는 것이다.

비록 획일적인 개혁으로 시작되었던 혁신이지만 이제 각 정부부문은 고객의 특성과 행정수요에 적합한 독자적인 관리모형과 서비스시스템을 구축해나갈 필요가 결코 적지 않다. 특히 행정은 국민을 향한 서비스이므로 국민의 요구를 분석하며, 요구의 세분화를 통해 요구맞춤형 혁신을 시행하는 것이 대단히 중요한 과제가 된다. 이러한 혁신과제의 성공적 수행은 단순히 어느 한 정권의 업적일 수 없으며 국민의 의식변화 및 국가경쟁력의 향상을 통해 한 국가의 자산이 되는 측면에 주목할 필요가 있다.

문제는 혁신이 성공적이기 위해서는 그 혁신의 국가경쟁력의 향상 또는 국민의 삶의 질 향상과 연결되어야 한다는 것이다. 이 두 핵심요소와 관련 없는 혁신이 혁신을 위한 혁신이며 전시행정일 뿐이기 때문이다. 국가경쟁력의 향상 또는 국민의 삶의 질을 구성하는 요소는 다양하며 접근 통로도 셀 수 없을 만큼 많다. 다만, 본 논문에서는 국가경쟁력을 향상 시킬 수 있는 핵심가치로 효율성을 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 핵심가치를 정책과 서비스의 중심이 국민이 되는 것(국민주권의 회복)으로 보고 현재의 혁신추진이 이러한 가치지향성을 갖는지 여부를 고민하고 나아가서 이러한 방향성을 가질 수 있도록 하는 방안을 탐색해 보고자 한다.

II. 이론적 논의

정부혁신이 성공적으로 이루어지기 위해서는 국민들로부터 지속적인 관심과 성원을 획득하여야 한다. 하지만 현실에서의 국민은 임무와 권한의 위임자일뿐 정부혁신의 과정과 내용에 대한 구체적 정보가 없으며 의미에 대해서도 깊은 이해가 없다. 이것은 기본적으로 주인-대리인의 문제이며 정보비대칭의 관점에서 설명될 수 있다.

1. 분석도구로서 주인-대리인 이론

대리인 이론의 중심가정은 네 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 최소의 노력으로 최상의 보상을 원하는 대리인과 최소의 보상으로 최대의 노력을 요구하는 주인의 이해관계가 상충된다는 것, 둘째, 주인 및 대리인 모두 자신의 이익, 즉 효용을 극대화하는 존재라는 것, 셋째, 주인은 대리인이 알고 있는 정보를 알고 있지 못하거나 대리인의 행동을 관찰 할 수 없다는 것, 넷째, 불확실성이 존재하는 환경에서 주인과 대리인이 서로 업무에 대한 계약을 체결한다는 것이다. 이때 주인과 대리인 사이에 소위 대리인의 문제(Agency Problem)가 발생하면 둘의 관계는 최선에서 차선의 관계로 전락하고, 최선의 결과와 차선의 결과의 차이가 대리인 비용이 된다. 하지만 이러한 비용의 지불은 주인에게 바람직하지 않고 궁극적으로 대리인에게도 바람직하지 않다. 따라서 어떻게 이러한 차이를 줄일 수 있는가가 과제가 된다. 본질적으로 대리인 문제(Agency Problem)는 정보의 비대칭성에서 비롯되며 구체적으로는 주인이 대리인의 행동을 관찰할 수 없을 때(hidden action) 발생하는 도덕적 해이(moral hazard)현상과 대리인이 주인보다 우월한 정보를 갖고 있을 때 (hidden knowledge) 발생하는 역선택(adverse selection)현상으로 나뉘어 진다

(황혜신,2005).

2. 혁신과 공공고객관계관리의 의의

1) 바람직한 혁신

이념적으로 생각해 보았을 때 대리인 모형에서 위임자가 정보의 비대칭과 도덕적 해이로 인한 문제를 해결하려는 노력은 생산성 측정으로 효율성을 평가하고 정책결과 달성여부의 측정으로 효과성을 평가하려는 시도로 연결된다. 여기서 생산성 측정은 행정서비스의 질을 포함하고, 효과성의 경우 목표가 공익의 범위내에서 제한된 예산범위내에서 주인이 부여한 목적함수를 극대화하기 위해서는 산출물의 양과 질이 향상되거나 비용의 감소가 이루어져야 한다. 산출물의 양과 질이 향상되기 위해 추가적인 예산소요가 있으므로 한정된 예산에 대한 정책(사업)간 내부 경쟁은 심화될 것이며 성과를 증명하지 못하는 사업은 예산조달에 어려움을 겪게 되고 일정기간 낮은 성과를 평가받게 되면 퇴출대상이 될 수 있다. 대리인으로서 관료는 주인의 만족을 극대화시키기 위한 아이디어를 도출하고 효율성과 효과성을 극대화하기 위해 스스로 노력하게 되는 것이며 이것이 진정한 혁신이 된다.

2) 수요자 중심의 실현과 공공고객관리

공공고객관계관리(Public Customer Relationship Management)는 민간기업의 CRM(Customer Relationship Management)을 정부에 도입해서 고객별 요구의 세분화를 통해 맞춤형 행정을 효율적으로 실시하고자 하는 것이다. 적용의 필요성과 타당성의 근거로는 기업과 마찬가지로 행정도 공급자 위주에서 수요자 중심으로 패러다임이 변화하고 있다는 것이며 나아가서 행정의 임무가 국민이 원하는 서비스를 만족스러운 형태로 제공하는 것이 되어야 한다는 것이다.

민간의 경영기법과 문화를 공공부문에도 도입하여 작고 효율적인 정부를 구현하려는 최근 선진국의 개혁은 신공공관리라는 패러다임으로 전개되어왔으며 이러한 흐름 속에서 시민 헌장제, ISO, BPR, BSC 등 다양한 기법 및 개혁운동들의 도입이 추진되어왔다. 하지만 유행처럼 도입되고 적용된 이러한 노력들의 실질적인 효과성에 대해서는 회의적인 견해도 적지 않다. 부정적인 평가의 근거는 다양하게 제기 될 수 있지만 중요한 지적중의 하나는 적어도 지방행정의 주인인 주민이 배제된 제도개선노력에 불과하였다는 것으로 판단된다. 또한 지역과 주민의 다양한 특성과 요구가 무시되고 획일적인 적용을 시도하였다고 하는 것도 중요한 과오중의 하나라고 생각된다. 비록 획일적인 제도로 시작되었던 지방자치이지만 이제 각 지방정부는 지역의 특성과 주민의 행정수요에 적합한 독자적인 관리모형과 서비스시스템을 구축해나갈 필요가 결코 적지 않다. 특히 지방행정은 고객접점의 행정이므로 고객데이터를 분석 관리하며, 고객세분화를 통해 고객맞춤형 행정서비스를 제공하는 것이 대단히 중요한 과제가 된다. 이러한 필요성이 곧 지방행정에 대한 PCRM 적용의 의의가 된다.

PCRM이 지방정부에 적용되면 지방정부는 하나의 기업, 그리고 지역주민은 고객으로 이해될 수 있다. 이러한 준시장적 접근방식(Quasi-Market Approach)하에서의 각 지방정부는 한 국가 안에서 한정된 자원을 나누어 가지는 영합게임(Zero-Sum)에 참여하게 되고 지역가치를 중심으로 타지방정부와 경쟁하게 되는 경합적(Rival) 관계에 놓이지 않을 수 없게 된다.

이러한 상황에서 종래와 같은 구분되지 않은, 총체적인 주민집단을 대상으로 하는 일방적 대중마케팅 방식은 더 이상 효과적이기 어려우며 PCRM을 적극적으로 도입하여 주민 개개인 또는 그룹별 요구를 구체적으

로 충족시킴으로써 해당지역을 살기 좋은 지역, 기업하기 좋은 지역으로 발전시켜나가고 주민의 체감만족도를 강화하고 지역에 대한 충성심(Royalty)과 일체감을 갖도록 하는 지방정부 경영전략을 추진할 필요가 있다. 다만, 민간기업에서의 CRM과 공공부문의 PCRM이 같을 수 없고, 서로 다른 임무를 수행하고 있는 정부부문간에 고객이 같을 수 없고, 지방정부간에도 지역적 특수성과 여건, 재정능력과 주민의 선호 등이 같을 수 없으므로 특화된(Customized) 고객관계관리의 틀을 갖추어나가야 할 것이다.

공공부문에의 PCRM과 관련된 대표적인 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 권만우, 이신주(2002)의 연구는 전자정부를 형성하는 사례 중 하나로 CRM개념을 소개하고 인터넷을 중심으로 한 CRM의 지방자치단체 적용을 제안하여, 홈페이지와 메일 등을 기반으로 한 인터넷 커뮤니티 구성을 제안하고 있다. 또한 설문조사를 이용하여, CRM에 대한 인지도 및 인식 등을 조사하였다. 위세아이텍(2002)에서는 정부의 고객관계관리는 평등한 국민을 대상으로 행정서비스의 품질제고를 목적으로 하며 차별과 소외의 최소화, 원활한 커뮤니케이션, 서비스의 자동화, 양질의 행정 서비스 제공, 국민 참여의 극대화를 중점전략으로 삼는 것이라고 정의하고 있으며, 유비즈시스템(2002)에서는 공공기관과 공법적인 관계를 맺고 있는 국민을 대상으로 국민의 원하는 서비스와 정보를 제공해주는 시스템, 문화로서 정의하고 있다. 박희서, 김영환(2005)의 연구에서는 주민 생활의 질을 향상시키기 위하여 주민행동에 대한 정확한 이해를 바탕으로 주민과의 지속적인 상호작용에 의해 주민이 원하는 행정서비스를 제공함으로써 신뢰성을 제공하고 양질의 행정서비스를 제공하기 위한 주민중심의 조직관리기법으로 정의하고 있으며, 염명배(2001)는 CRM을 총체적인 조직관리기법으로 파악하고 이를 지방정부 경영기법으로 활용하여 공공서비스를 다량 이용하는 주민에게 인센티브를 적용하는 등의 방식으로 주민만족도를 제고하고 애향심을 높인다는 전략적 측면을 소개하고, 이에 활용될 수 있는 여러 제도, 시스템 등을 소개하고 있다.

민간부문에서의 CRM을 그대로 공공부문에 적용시킬 수 없으므로 공공부문에서의 고객관계관리에 대한 개념은 재정립되어야 한다는 관점에서 기존 연구에 의해 거론되었던 CRM의 개념들과 더불어 선행연구들의 논의들을 살펴보면, 아직도 많은 연구들이 경영부문에서 발전되어진 CRM에 대한 개념을 공공부문에 대하여 제대로 체화시키지 못하고 있다고 판단된다. 예컨대, 수익성을 중심으로 하는 경영부문에서의 개념들이 그대로 답습되거나, 공공부문에서 결코 포기될 수 없는 형평성 등의 특성이 반영되지 못하고 있다. 이는 경영부문에서 조직관리기법으로 확대· 발전된 CRM의 개념요소들이, 공공부문에서 특징적인 여러 요인과 충돌하기 때문에 발생되는 어려움이라 할 수 있다. 공공적 특성을 반영한 PCRM의 개념요소를 민간경영의 CRM 개념요소와 비교함으로써 PCRM의 개념이 보다 분명해질 수 있을 것이다.

<표1> CRM과 대비되는 PCRM의 개념요소

CRM의 개념요소	PCRM의 개념요소	특징
IT 기술의 활용 고객관련 데이터의 수집 · 통합 · 분석 상품 또는 서비스 Data	IT 기술의 활용 제공된 주민정보와 제공되는 행정서비스에 대한 Data	행정정보시스템
개별 고객의 특성 및 소비성향 등을 파악	축적된 Data의 분석 서비스제공 성과, 만족도, 주요 이용주민 등의 정보구축	모든 주민을 대상으로 다양한 관점에서 파악
가치가 높은 고객 분류	주민과 주민요구를 그룹화	고객가치별 분류 지양 니즈의 특성별 분류중시
1:1 서비스 고객이 원하는 서비스 제공 효율적 서비스전달체계의 구비	각 그룹이 필요로 하는 서비스의 효율적 서비스전달체계의 구비 서비스 영역 밖에 있는 주민들에 대한 적극적 참여 유도, 관리	형평성과 효율성의 제고
장기적인 관계 유지 기업이미지 개선 고객충성도 향상	장기적인 관계 유지 행정기관의 이미지 개선 주민 만족도 향상 공공성의 확보 등 행정 목표 달성	넓은 의미의 행정목표 달성

이러한 대비에서 보다 분명해 지는 것은 CRM과 PCRM은 IT 및 정보통신기술을 적극적으로 활용하고 장기적 관점에서 고객관계를 유지하려고 하며 고객중심의 맞춤형 서비스를 제공하려 한다는 공통점을 가지고 있음에도 불구하고, CRM의 고객차별성과 PCRM의 주민분류는 의도와 기준 및 방법에서 상당한 차이가 있다는 것이다. 또한 정보 D/B구축과 운용 그리고 CRM을 통해 얻고자 하는 효과에서도 근본적인 차이가 있음을 알 수 있다.

PCRM을 더욱 깊이 이해하기 위해 PCRM의 흐름(Process)을 중심으로 개념요소를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 제공된 행정서비스에 대한 Data 축적단계로서 먼저 각 부서별로 개별적으로 운영되었던 Data Base를 통합하고, Data Warehouse(또는 Mart)를 설치하여, 제공되는 서비스에 관련된 종합적인 내용을 수집하는 단계이다. 둘째는 축적된 Data를 분석하는 단계로서 제공된 서비스와 수요자에 대해 축적된 정보를 이용하여 수요자별, 이용자별, 서비스와 용역의 공급량 정도 등에 관한 분석을 실시하게 된다. 셋째로 축적된 정보를 바탕으로 주민들을 그룹화하여 세분화하여 행정서비스 제공의 잠재적 대상자들을 미리 확보하고 적극적인 서비스 제공을 준비한다. 넷째, 세분화된 주민들에게 차별적으로 서비스를 제공하되 주민 참여와 행정 형평성을 도모한다, 다섯째, 대(對)민원부서를 중심으로한 대민서비스 부문에 우선적으로 적용한다.* 여섯째, 부서간의 수평적인 업무연계를 강화하고 제공되는 서비스의 품질을 강화한다. 이러한 일련의 과정에 따른 개념요소를 결

합시키면 공공부문의 CRM 즉, PCRM은 "공공기관이 공익적 관점에서 고객과 관련된 가능한 모든 자료를 분석하여 구별된 이해관계를 중심으로 고객집단의 특성 및 요구를 파악한 뒤 그 특성 및 요구에 적합한 정보 및 행정서비스를 선행적 또는 즉각적으로 제공함으로써 주민만족이 극대화되도록 계획 · 집행 · 평가 · 조정하는 시스템"으로 정의할 수 있다.

III. 참여정부의 혁신 패러다임

1. 백서

최근 발간된 백서에 의하면 참여정부는 국민의 정부가 추진한 정부개혁이 운영시스템의 개혁, 전자정부 구축 등에 있어서의 가시적인 성과를 인정하면서도 서구 선진국에서와 같이 성숙한 복지국가화가 진전되지 않은 실정에서 작은 정부를 지향한 개혁이 올바른 방향이었는지에 대한 비판이 제기되고 있음을 의식하고 있다. 개혁방식에 있어서도 과거와 다름없이 하향식 개혁이 주를 이루었다는 문제점도 제기되고 있음도 인정하고 있으며 하향식 개혁이 결국 개혁에 따른 갈등과 저항감을 증대시킬 수 밖에 없어서 개혁의 지속성과 수용성을 감소시키게 된다고 자성하고 있는 것이다.

이러한 문제점에 대한 반성으로 참여정부에서는 분권-참여형 개혁으로 개혁패러다임을 전환하였다고 한다. 구체적인 내용으로 첫째, 공무원을 불신하여 개혁의 대상으로 설정한 것을 공무원에 대한 신뢰를 토대로 개혁의 동반자로 참여시켰으며, 둘째, 과거의 집권적 하향적 개혁방식에서 벗어나 분권적 상향적 개혁을 추진하였고 셋째, 단기적 성과과시형 개혁에서 상시적 내실추구형 개혁으로 전환하였으며, 넷째, 일방적 강압적 개혁에서 대화와 토론식, 자기학습적 개혁방식으로 전환하였다고 한다. 또한 다섯째, 공급자 위주의 개혁에서 수요자(국민) 위주의 개혁으로 전환하였으며 이러한 방향의 전환과 더불어 정부혁신과 지방분권을 통합하여 정부혁신지방분권위원회에서 정부혁신의 추진을 담당하도록 하였다고 한다. 이러한 노력의 총평으로 참여정부의 정부혁신은 영미형의 정부혁신 중에서는 웨스트민스터형보다는 미국형을 모형으로 하고 있으며, 분권-참여형의 정부혁신을 추진하는 것으로 자평하고 있다(정부혁신지방분권위원회 백서,2006).

2. 국가경쟁력

스위스의 국제경영개발원(IMD)이 발표한 올해 국가경쟁력 평가에서 우리나라의 순위가 지난해보다 아홉 단계나 낮은 38위로 추락했다. 이번에 조사한 61개국 가운데 하락폭이 가장 컸다. 우리나라의 경쟁력이 한 해 사이 세계적으로 가장 크게 후퇴했다는 것이다. 경제가 반석 위에 올랐다는 자화자찬(自畵自讚)이 무색할 정도로 국제기관의 객관적 평가는 싸늘했다.

어쩌다 이 지경에 이르렀는가. 분야별 평가결과를 들여다보면 그 이유가 자명해진다. 네 가지 평가 분야 가운데 '정부 행정의 효율성'과 '기업 경영의 효율성' 분야의 순위가 각각 16단계와 15단계나 떨어졌다. 정부와 기업의 비효율이 나라 전체의 경쟁력을 갉아먹었다는 얘기다.

세부 항목으로 들어가 보면 그 비효율의

* 고객만족(C/S)차원에서보면 내부행정부문도 적용가능하며 또 장기적으로 적용되어야 한다. 다만, 핵심고객은 주민이 되어야 하며 우선적으로 주민만족도제고를 위한 서비스전달체계가 정립되어야 하기 때문에 시스템구축에 있어서 대민서비스부문에 우선순위를 두는 것이다.

실체가 그대로 드러난다. 정부행정 부문에선 기업관련법이 악화됐다는 이유로 순위가 지난해 34위에서 51위로 추락했다. 기업활동과 관련된 제도적 여건도 30위에서 46위로 떨어졌다. 이 정부가 줄곧 외쳐온 '기업하기 좋은 나라'라는 구호와는 달리 기업을 옥죄는 쪽으로 법과 제도를 운용해온 것이다. 이 정부가 자랑하는 '정부 혁신'의 성과라는 게 결국은 기업활동의 발목을 잡는 것이었다니 도대체 무슨 혁신을 어떻게 했다는 것인지 알 수 없는 노릇이다.

기업경영의 효율성이 떨어진 데는 노사관계가 3년 연속 세계 최악(61위)으로 평가된 데다 중소기업의 경영 효율성이 뒤떨어지고, 대기업의 경영 투명성이 개선되지 않은 점이 큰 몫을 차지한 것으로 나타났다. 기업들도 과거의 행태를 답습하다간 오히려 경쟁력 약화의 주범으로 몰릴 수 있음을 명심해야 한다.

반면에 우리나라를 제치고 19위와 29위로 뛰어오른 중국과 인도는 정부 행정과 기업경영의 효율성이 모두 대폭 개선된 것으로 나타났다. 국가경쟁력 상위권에 속하는 나라들이 예외없이 정부 행정과 기업 경영의 효율성이 높다는 점은 반드시 새겨봐야 할 대목이다.

정부 관계자는 국가경쟁력이 실추한 원인을 두고 "객관적인 수치 평가는 괜찮은데 기업인들에 대한 설문조사 결과가 나빴기 때문"이라고 해명하고 있다. 그러나 IMD가 정의한 국가경쟁력은 '기업이 경쟁력을 가질 수 있는 여건을 창출할 수 있는 국가의 능력'이다. 기업인들의 부정적인 평가 자체가 실제로도 경쟁력을 떨어뜨린다는 것이다. 정부는 평가가 괜찮게 나왔을 때는 자랑의 근거로 삼다가 평가가 나빠지면 온갖 이유를 들어 부인할 것이 아니라, 무엇이 잘못됐는지 겸허하게 반성하고 개선책을 마련하는 데 집중해야 한다(중앙일보, 5월 12일).

IV. 공공고객관계관리에 의한 혁신의 내용

1. 고객지향성과 대리인의 도덕적 해이

일반적으로 정부는 국회, 국민, 지방정부 등 다양한 고객을 가지고 있고 이들 고객간, 고객내에서 다양한 그룹이 형성되므로 이들과의 관계에서 나름대로 균형적인 목표를 추구하거나 특정 고객편향적 목표를 추구하게 된다. 균형적인 목표를 추구하게 되면 목표는 상호작용에 의해 기본적으로 포괄적이게 된다. 물론 목표추구의 포괄성은 정부가 추구하는 공익성의 본질적인 특징이기도 하다. 문제는 이러한 목표의 포괄성이 개별적인 서비스의 결과로서의 성과의 측정에 있어서 근본적인 어려움이 된다는 것이며 경우에 따라 성과없음을 당당하게 정당화하는 방패가 된다는 점이다. 사실상 정부부문의 유인체계는 취약하다. 이미 신분보장 같은 충분한 제도적 유인이 보장되어 있는 상황에서 추가적 성과금과 같은 보정적 유인은 유인으로서의 큰 의미가 없을 수 있기 때문이다. 따라서 정부부문은 본질적으로 유인체계에 의해 효율성을 높이는 것이 용이하지 않다. 물론 감사와 같이 통제와 감시의 효과성은 일정부분 확보된다. 이것은 제도적 유인을 박탈할 수 있기 때문이다. 하지만 정보가 충분히 공개되지 않는다면 이러한 통제와 감시 장치는 작동될 수 없다.

한편, 특정 고객편향적 목표를 추구하게 된다면 혁신이 형평성을 해치는 것이 될 수

도 있다. 물론 혁신의 내용이나 방법의 탁월한 선택에 의하여 국민의 서로 다른 수요에 대하여 다양하게 대응함으로써 수혜의 사각지대를 제거함으로써 형평성을 높일 수도 있을 것이다. 특히 특정 서비스에 대한 수혜자군이 유사한 행정수요를 가지고 있는 집단(group)으로 묶임으로서 목표로서의 주민편익증진과 수단으로서의 행정서비스가 직접적으로 연계되게 된다면 효율성의 추구에 의해 결과적으로 형평성을 높일 수 있는 방안도 모색할 수 있을 것이다.

사회적으로 필요한 공공적 서비스를 적기에 생산하지 못하였기 때문에 '정부실패' 현상이 발생하고 정부에 대한 불신이 가중되면서 정부의 역할 축소에 대한 요구와 더불어 직접적 요구의 제기로서 민원의 양이 증가하고 민원제기의 방법의 강도도 강화되는 경향이 발견된다. 문제는 국민의 수요가 다양하고 수요를 충족시킬 수 있는 조건이 탄력적인 대응을 요구하는데 획일적 정부조직과 전형적 관료의 경직적 특성이 효과적이기 어렵다는 점이다. 그래서 참여정부는 초기에 공무원을 혁신의 대상으로 하고 나름대로 강도 높은 조치를 강구하였다.

그러나 이러한 구조적·문화적 경직성을 단기간에 해소하는 것은 현실적으로 한계가 있다. 그렇다고 비정부조직에 의존하여 공공재를 공급하는 것도 대표성과 책임성 면에서 분명한 한계가 있다. 이러한 한계를 인식하여 참여정부는 공무원집단을 포용하고 이들을 통해 혁신을 추구하는 전략으로 선회한 것으로 판단된다. 그래서 혁신 특히 국민의 생활과 밀접한 관련이 있는 지방행정의 혁신은 혁신과제, 혁신역량을 중심으로 진행되었다.

2. 공공고객관계관리에 의한 정보 비대칭의 해결

정보전산기술과 인터넷의 발전으로 대량의 회계정보처리가 가능하게 되고 모든 재무거래에 관한 실시간적 정보산출이 가능하게 되었다. 이는 정부의 책임을 추궁하는 성과측정과 평가의 가능성이 커졌음을 의미한다. 하지만 흩어진 다수로서의 국민은 여전히 투표를 통하여 선출한 정치가의 판단에 의존적이며 정부 각 부처의 장은 관료들에게 의존적이다. 따라서 개별적인 혁신의 이름으로 시행되는 각종 정책에 국민의 이익이 자동적으로 정확하게 반영되는 것은 불가능한 것이다.

즉, 다수로서의 국민이지만 대주주로서의 역할을 차지하지 못하고 선출한 대표자인 정치지도자가 대리인으로서의 정부를 통제하는 것이 우리의 현실이라는 것이다. 따라서 알아서 만들어서 평균적으로 주어지는 성과물인 행정서비스 수혜자에 머물고 있는 한 혁신은 국민의 기본적 요구와 일치하기 어렵게 된다. 결국 활발한 선호도 표현과 쌍방향 의사소통을 통하여 서비스가 만들어지고 전달되는 과정과 절차에 개입하는 주민주권의 회복이 중요한 과제가 된다. 문제는 의사결정에 필요한 대부분의 정보를 대리인이 가지고 있다는 것이다. 그 정보와 위임된 강제력에 의해 대리인은 자율성을 가지고, 주인은 타율성을 가지는 기본 구도를 새롭게 재구조화하는 방법은 정보의 비대칭성을 최소화하는 것이다.

대리인의 임기내 자율성을 인정하되 대신 그 성과의 평가를 통해 보상함수를 결정함으로써 책임을 추궁하여야 한다는 것이다.

지방정부의 각 부서가 원가중심점(cost center)로 간주되고 생산하는 산출물을 원가와 대비하여 산출물당 원가를 낮추게 하고 경쟁을 위해 해당 서비스를 효율적으로

공급하려고 할 때 산출성과를 측정하고 효율성을 평가하는 일이 매우 어렵고 때로 불가능한 것이 문제가 된다(Botner,1985). 하지만 산출물을 최종소비자인 국민에게 직접 연결하게 되면 수요와 공급이 만나 가격을 산출되듯이 주민의 만족도를 통해 산출물의 효율성이 평가될 수 있게 된다. 즉, 정부의 혁신과 국민사이에 정보비대칭을 해소할 있다면 정부혁신의 수혜자이자 평가자로서 국민의 평가기능이 작동될 수 있다는 것이다. 국민의 평가는 특정 혁신정책에 대한 호불호에서 체감만족도조사에서의 낮은 만족수치 또는 혁신추진주체에 대한 낮은 지지도 등에서 직간접적으로 현시되게 된다.

정보의 비대칭성이 해소될수록 부서 또는 개인의 노력의 결과가 직접적으로 국민(주민)에 의해 평가된다는 전달체계의 공개성(openness)이 가장 큰 특징이 되며 또한 정보의 비대칭성이 해소 될수록 상호관계는 쌍방향적이 되며 자발적 참여(self selection)로 인한 선택이강화되기 때문에 상대적으로 대리인의 선량한 의무이행을 기다리는 주인이 아닌 적극적 참여자로서의 지위를 회복하게 된다는 것이다. 또한 서비스를 이용하는 접촉점에서의 평가를 통해 효율적인 감시가 가능해진다는 점이 있다. 결국 컨트리 클럽이나 사교클럽과 같이 주인이 대리인조직의 운영을 직접 통제하는 것이 가능해지는 것이며 주인과 경영진 또는 관리인의 분리가 최소화됨으로 인해 도덕적 해이나 역 선택의 여지가 최소화되는 것이다. 그 결과로 행정혁신의 방향은 국민(주민) 주권의 회복에 기여하게 되는 것이다.*

V. 지방자치단체혁신을 위한 공공고객관계관리의 적용

1. 개념요소

자치단체가 추구하는 PCRM은 보다 많은 주민에게 양질의 행정 서비스를 제공하는데 있다. 이때 PCRM의 기본적인 개념요소는 다음과 같이 기본적 의문을 통하여 도출할 수 있을 것이다.

<표2> PCRM 개념요소

기본적 의문	개념요소
핵심고객은 누구인가 ?	주민
고객과 어떠한 관계를 형성하고 있는가 ?	공공적 관계
고객 요구는 구체적으로무엇인가 ?	즉각적/구체적 문제해결/반응
고객의 체감만족도를 높이기 위한 방안은 무엇인가 ?	국민중심으로의 행정시스템 혁신

* 국민주권의 회복은 Tiebout의 "voting with the foot"이론에 의하여도 잘 설명될 수 있다. 지역간 국민(주민)의 이동 또는 국가(지역)선택의 가능성을 생각해보면 대리인의 구체적 성과가 만족도 및 경쟁력(지역가치)에 영향을 주고 나아가서 국민(주민)의 정주의식에 영향을 미치게 되면 국민(주민)의 지역 선택권이 넓어지고 이러한 의미에서 국민(주민)주권의 회복에 기여하게 된다고 볼 수 있다.

2. 지방자치단체에 대한 적용

지방자치단체에 대한 적용을 염두에 두고 다시 기업의 CRM과 지방자치단체의 PCRM을 구별하면 다음과 같이 특징지워질 수 있다.

<표3> 지방자치단체 PCRM의 특징

	기업의 CRM	지방자치단체 PCRM
대상	수익 기여도가 다른 고객/차별	평등한 주민/구별
목적	수익성 추구를 통한 이윤 극대화 (효율성의 추구)	주민만족 극대화 (효율성과 형평성)
중점 전략	차별적 고객 관리 고수익 고객의 발견 대 고객 활동의 자동화/효율화 장기적인 수익 극대화 고객 유지 및 이탈 방지	차별과 소외의 배제 쌍방향 커뮤니케이션 행정 서비스 자동화/효율화 Focusing Service 선행적/ 동시적 정보제공 및 대응

지방자치단체의 PCRM에서 주민요구(Needs)를 파악하는 방법은 크게 3가지가 있다. 직접적 요구(민원)의 경우에는 인터넷, 전화, 우편, 팩스, 내방 등을 통하여 비교적 쉽게 알아낼 수 있으며 간접적인 파악을 위해 PCRM의 가장 큰 장점의 하나인 Data Warehousing, Data Mining의 기법을 사용하게 되고 마지막으로 지방행정기관이 직접적으로 파악하기 위해 설문을 하는 방법이 있다. 이러한 니즈의 파악이 행정시스템에 어떻게 연계되고 서비스의 제공과 통합되는지는 다음의 표을 통하여 정리하였다.

<표4> Needs와 행정시스템의 연계

유 형	방 법	시 스 템	
직접적 요구 Needs	신속한 서비스 수행	전자민원시스템	통합정책 고객관리 시스템
간접적 파악 Needs	정책입안 및 결정에 반영	행정정보시스템 성과관리시스템 지식관리시스템	
직접적 파악 Needs			

기본적으로 지방자치단체의 CRM은 주민과의 쌍방향 커뮤니케이션과 니즈 분석을 통해 주민만족을 지향하므로 사무실을 기준으로 보면 첫째, Front Office에서 전화, 사무소, DM, E-Mail, 웹모바일, 키오스크 등 다양한 접촉채널중에서 주민의 입장에서 각자 편리한 방법을 사용할 수 있게 다양한 통로를 개설할 필요가 있다. 구체적인 주민을 위한 활동으로서 홍보 활동 관리, 국민의견 수렴(Marketing), 수익 사업 관리, 조세 징수 관리(Sales), 그리고 민원 처리 등 행정 정보 개인화(Service) 등이 이루어 질 수 있다. 둘째, 관청(Back Office)에서 업무연계, 프로세스 합리화, 성과 분석, 지식관리 및 의사결정 등이 이루어지게 된다. 하지만 여기에서 그쳐 사실상 구체적인 주민의 생활상 어려움이 발생되고 있는 현장(Field office)으로 확산되어야 하며 이것이 지방행정 PCRM의 발전방향의 중요한 축을 이루어야 할 것이다.

VI. 결론

일찍이 막스 베버는 관료주의가, 분업화가 이루어지고 계층구조적인 권한체계를 가지며, 공식화의 정도가 높아 능력에 기반을 둔 인사기준으로 종업원을 관리함으로써 조직 구성원의 조직생활과 개인생활을 명확히 구분하여 조직의 효율성을 높이는 이상적인 조직 모델이라고 주장하였다. 그러나 이러한 관료주의 모델은 적어도 혁신이라는 과제에 있어서는 효과적일 수 없는 내재적 한계를 가지고 있다.*

따라서 관료를 대상으로 하거나 관료를 변화시켜 무엇을 이루려는 혁신은 부분적일 수밖에 없으며 수단적 조건적 과제일 수밖에 없다.

획일적인 측면을 전혀 무시할 수는 없지만 혁신은 이제 각 부문의 고객의 특성과 행정수요에 적합한 독자적인 관리모형과 서비스시스템을 구축해나가야 한다. 특히 국민의 요구를 분석하며, 요구의 세분화를 통해 요구맞춤형 혁신을 시행하는 것이 핵심적 과제가 된다. 장기적 관점에서 국가경쟁력을 향상시키고 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 핵심가치의 증진에 혁신이 주도적 역할을 수행하기 위해서는 이론적으로 주인-대리인 모형에서 제기하고 있는 정보비대칭을 해소하여 도덕적 해이와 역선택을 극복하여야 하며 시스템적으로 분화된 고객수요를 사전적으로 또는 동시적으로 충족시켜나갈 수 있는 공공고객관계관리의 성공적 수행이 긴요하다고 본다.

---

* 일반적으로 거론되는 관료주의의 문제점은 베니스교수에 의해 다음과 같이 정리되고 있다.
  - 비인간성 때문에 개인의 성장이나 성숙한 인간으로의 발전을 수용하지 못한다.
  - 단순추종자(confirmity)나 단체사고(group-think)를 유발한다.
  - 비공식적 조직이나 예상 밖의 위급한 문제를 해결하지 못한다.
  - 계층간, 기능간 갈등이나 차이점을 해소할 적절한 수단을 갖고 있지 않다.
  - 계층구조 때문에 아이디어 창출이나 원활한 의사소통이 왜곡된다.
  - 불신이나 보복에 대한 두려움 때문에 종업원의 능력이 충분히 발휘되지 못한다.
  - 조직원의 인격을 '게으르고 무감각한 조직인간' 으로 변형시킨다

참 고 문 헌

1. 김동훈.(2000). 고객과의 관계를 통한 개인마케팅 전략, 「마케팅」, 12월호
2. 권만우 · 이신주.(2002). 전자정부 하에서의 기초지방자치단체의 eCRM 활성화방안에 관한 연구.「정보와사회」,한국정보사회학회
3. 김상일.(2000). CRM 개념에서 활용까지, 엘지경제연구원, 「중앙경제」 594호
4. 류승범.(2000). 금융산업을 위한 CRM 솔루션, 「정보처리」, 7권 5호
5. 배일섭. (2003).전자정부시대의 시민참여 활성화 방안. 「한국행정논집」.15(3):667-686.
6. 박희서 · 김영환.(2005).지방정부의 고객관리 도입에 관한 개념모형연구, 한국행정학회 춘계 학술대회 발표논문.
7. 이정아.(2003). 국민중심의 전자정부 구현을위한 CRM도입전략, 「정보화 정책」, 10(1):178-190.
8. 이윤식.(1998). 국가경쟁력 강화를 위한 전자정부의 방향, 행정자치부주관 하반기 정부 기술 세미나 발표 논문집
9. 윤상.(2001). 고객관계 관리 시스템이 경영성과 미치는 영향, 중앙대학교 학위논문
10. 이학식.(2003). CRM이 고객의 행동의도에 미치는 영향 : 고객의 지각된 관계적 편익과 관계 몰입에 매개적 역할 ,「경영학 연구」
11. 이희창 · 박희봉 · 정우일(2001), 지역주민의 정주의식에 미치는 영향요인 분석, 「한국정책학회보」, 13(3): 147-164.
12. 위세아이텍.(2002). 전자정부를 위한 CRM 도입 전략 및 사례발표 자료.
13. 유비즈시스템.(2002). 공공기관의 CRM적용방안 및 사례 발표자료.
14. 염명배.(2001), 주민만족 극대화를 위한 지방정부의'고객관계관리 전략 연구, 「지방재정연구」.
15. 윤성식.(1997). 최근 선진국예산개혁의 교훈: 대리인 이론의 관점, 「한국행정학보」, 31(2): 111-123
16. 정윤수.(1999). 행정서비스 개혁에 대한 평가, 「한국행정연구」, 8권 4호

최정환.(2002). 죽은 CRM 살아있는 CRM. 한원

17. 최용석.(2003). 고객관계 관리 구축과 실행의 문제점 및 대책, 「관광정보연구」, 제15호
18. 황혜신.(2005).
19. Brown, Stanley A.(2000). *Customer Relationship Management : A Strategic Imperative In The World of E-Business*. New York : Jhon Wiley & Sons.
20. Swift, Ronald S.(2001).*Accelerating Customer Relationship : Using CRM and Relationship Technologies*, Upper Saddle River, NI : Prentice Hall PTR
21. Accenture.(2001).*The Government Executive Series-Customer Relationship Management* : A Blueprint for Government.

Andy Cutler.(1997). *Measure Your Way to CRM Success*". BeNow Inc.

22. http://www.aak.co.kr